

序章 カンボジアの2018 年国民議会議員選挙にいた るまでの経緯

著者	初鹿野 直美
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	情勢分析レポート
シリーズ番号	31
雑誌名	カンボジアの静かな選挙：2018 年総選挙とそれに 至る道のり
ページ	1-22
発行年	2020
章番号	序章
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00051569

序 章

カンボジアの 2018 年国民議会議員選挙に いたるまでの経緯

初鹿野 直美

はじめに

2018 年 7 月 29 日、カンボジアでは第 6 期国民議会議員選挙（総選挙）が行われた。1991 年パリ和平協定以降、1993 年に行われた最初の制憲議会議員選挙から数えて 6 回目の総選挙である。内戦後の国造りの過程のなかで、これまで多くの課題をクリアしながら、国内の和解を進め、武力ではなく投票によって選ばれた代表が国を治めるための選挙を実施し続けてきた。和平協定以後の国造りを支援する国際社会は、そのようなカンボジアの民主化の状況について、粘り強い対話と正負の両面からの評価を重ねつつ、支援してきた。

2019 年 1 月、フン・セン首相は和平協定以前の時代から数えて首相就任 34 年目を迎えた。パリ和平協定後も続いた国内の諸勢力による争いが 1990 年代末に落ち着くと、2000 年代以降はフン・セン首相を中心とした人民党（Cambodian People's Party: CPP）による政治的安定が高い経済成長の基礎となった。カンボジア経済は、2004 ～ 2007 年には年平均 10% 以上の経済成長を続けた。前回総選挙からの 5 年間である 2013 ～ 2018 年も年平均 7% 以上の成長率を達成しており、一人当たり GDP は 2013 年に 1000 ドル、2018 年には 1400 ドルを超えた。しかし、経済が好調だったはずの 2013 年総選挙時は、救国党（Cambodia National Rescue Party: CNRP）に大きな支持が寄せられ、与党・人民党は議席を減らした。このことから、カンボジアでの経済情勢の好調さそのものは、政権への支持・不

支持の決定的な要因にはなりにくくなっていることがわかる。高成長の背後では、不平等・経済格差の拡大や不公正、汚職などの負の側面への人々の不満も膨らんでいたためである。2013 年総選挙では、変化を求める若者たちの声が大きな動きを呼び、政権への不満を支持にかえて、野党勢力をまとめた救国党が躍進した。

2013 年から 5 年後の 2018 年総選挙は、打って変わって静かな選挙であった。救国党は解党され、2013 年当時の不満の一部は最低賃金引き上げなどの「改革」により解消され、残る不満の矛先は言論の抑圧などにより行き場を失い、救国党が集約することに成功していた野党への票は分散し、全議席が人民党によって独占されるという結果に終わった。国民議会議員選挙を 5 年おきに実施し続けているカンボジアは、選挙が行われない体制をとっていたり、選挙が一時的に行えなくなっている近隣諸国と比較すると、外形的にはより民主的な国であるといってもよいはずである。しかし、実際には、選挙の回数こそ重ねているものの、権威主義的な状況におかれている。選挙の実施そのものにはさまざまな評価があるが、人民党が現体制の正統性を主張するための機会としての役割も担っており、肝心の民主的な国造りはなかなか進んでいない。1990 年代にみられた暗殺などの直接的な政治的暴力こそ減少してきたものの、2000 年代になっても司法的手段を含むさまざまな方策を駆使して、言論や政治的活動の自由は政治的安定の犠牲とされてきた。とりわけ、2013 年総選挙以降はそのような傾向が強く観察された。

本章では、パリ和平協定後のカンボジアの総選挙結果を概観したうえで、2013 年総選挙以降に起きた出来事をまとめ、2018 年総選挙前後のカンボジアの立ち位置を確認する。そのうえで、本書で扱う論点を紹介する。

第 1 節 カンボジアのこれまでの総選挙と人民党のライバル政党の変遷

1. 国民議会議員選挙の仕組み

1993年に国際連合カンボジア暫定統治機構（United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC）に見守られながら行われた制憲議会議員選挙を第 1 回目の総選挙とし、カンボジアでは 5 年おきに国民議会議員選挙を実施して

きた（憲法 78 条）。

国民議会議員選挙では、18 歳以上のカンボジア国民が選挙権を有し、選挙権を有する者で 25 歳以上の者が被選挙権を有する（憲法 34 条）。選挙権の詳細については、国民議会議員選挙法（以下、選挙法）によって規定されることとなっており、事前に選挙人名簿への登録が必須となる¹⁾。この名簿の整備が 2013 年総選挙後に大きな課題となり、ID カードと照合したうえで指紋登録などにより電子データ化する取り組みが行われ、二重登録が発生したり、死亡者が残ってしまっていた諸々の不備が解消され、2018 年総選挙での登録選挙人数は 2013 年時のものから 130 万人あまり減少した（詳細は第 2 章参照）。

被選挙権については、25 歳以上であることに加え、生まれながらにしてカンボジア国籍を有し、カンボジア国内に住所があり、さらに選挙に登録された政党によって任命された者である必要がある。また、公務員や軍人、警察官、僧侶、服役を終えていない人などは、立候補が許されていない（選挙法 23～26 条）。

国民議会の総議席数は、憲法では 120 議席以上と規定されており、2003 年以降は 123 議席、2018 年の総選挙では 125 議席となった（憲法 76 条、選挙法 6 条）。全議席は、拘束名簿式比例代表制によって選出される（選挙法 5 条）。

選挙区は、州・首都ごととなっており、2013 年総選挙までは 24 選挙区、2014 年にトゥボーンクモム州がコンボンチャーム州から分離したことで、2018 年総選挙では 25 選挙区となった（選挙法 6 条）。各選挙区の定数は、人口を基本に割り振られ、1 人区のように実質的な小選挙区と、複数議席を擁する大選挙区が併存している。2013 年までは 1 人区が 9 選挙区あり、人口規模が最大のコンボンチャーム州は定数 18 人となっていた。2018 年選挙時は、コンボンチャーム州の分割にともない新コンボンチャーム州が 10 人、トゥボーンクモム州が 8 人となり、定数 12 人のプノンペン都が最大の選挙区となった。また、人口増加を理由として、これまで 1 人区であったプレアシハヌーク州が 3 人区となったことから、1 人区は 8 選挙区となった（選挙法 6 条）。ただし、2018 年選挙時の登録選挙人がプレアシハヌーク州と同水準の 12 万人以上となるウッドーミアンチェイ州、プレアヴィヒア州は、いずれも 1 人区のままだに据えおかれており、全国的な人口変動への対応はまだ間に合っていない²⁾。なお、依然として 1 人区が全体の 3 割を占め、25 選挙区の平均定数

1) 2018 年総選挙は、2015 年に改正された国民議会議員選挙法のもとで実施された。

2) 選挙区割りおよび定員変更についての背景事情とその影響の有無は第 1 章にて議論する。

は5人となっており、比例代表制の選挙区としては小規模である。比例代表制であっても各選挙区の定数が少ないと、結局は小政党が議席を獲得するうえでのハードルが高くなり、大政党にとって有利にはたらく。全体では定数が10人以上の大規模な選挙区もあるが、実際に有力な政党数を表す指標である有効政党数が、2013年の時点の平均値で2.1と非常に小さくなっていることをかんがみると、比例代表制であっても小政党が議席をとりにくい仕組みとなっている制度的側面の影響も否定しえない（Croissant 2016）。

投票日当日は、事前に登録をした選挙人が投票所を訪れて、選挙に立候補している政党に対して投票を行う。なお、投票用紙には、それぞれの政党の名称が抽選で割り振られた番号順に並んでいる。ゆえに、選挙キャンペーンでは、各政党がそれぞれの番号（2013年は人民党が4番、救国党は7番、2018年は人民党が20番）を連呼するシーンが頻繁にみられる。それぞれの政党名の横にはロゴマークが印刷されており、字の読み書きに困難のある人たちにも対応できるようになっている。投票時間が終了すると、投票所ごとに開票が行われ、結果の集計が行われる（詳細は第2章参照）。

議席の配分については、選挙法135条に定められた計算式に従って、選挙区ごとに各党の議席数が定められていく。第1段階で「 $Q = \text{全体の有効投票数} V / \text{当該選挙区議席数 } S$ 」（端数切捨て）を算出したうえで、第2段階で「各党の獲得議席数 $N = \text{各党の得票数 } V' / \text{第1段階で算出された } Q$ 」（端数切捨て）で、最初の議席数が定まる。余剰議席が発生した場合は、第3段階として、「 $H = V' / (\text{前段階までに当該政党に配分された議席数 } N' + 1)$ 」の数値を算出し、 H の値がもっとも大きい政党から1議席配分し、さらに余剰がある場合は、同じ計算を繰り返すという方法である。これは、ジェファークソン式・ドント方式と呼ばれるものであり、比例代表制の議席配分の方式のなかでは、得票率の大きい政党の議席配分がより大きく評価される傾向にある仕組み（Croissant 2016）であり、日本を含む多くの国が採用している方式でもある。

配分された議席については、あらかじめ提出された選挙区ごとの各政党の候補者名簿の上位から当選者が決められていく。ただし、選挙後に党の意向で名簿順位や候補者の変更が行われることが認められており、しばしば変更が行われている。

2. 過去の総選挙の結果と主要政党

選挙には、フン・セン首相が率いる人民党³⁾、人民党のライバル党として 1990 年代から 2000 年代初頭は王党派のフンシンベック党（ノロドム・ラナリット党首）が、2000 年代以降はサム・ランシー党（サム・ランシー党首）、人権党（クム・ソカー党首）、そして両者が合併してできた救国党（サム・ランシー党首〔2012～2017 年〕、クム・ソカー党首〔2017 年～〕）が存在感をみせつつ、その他の小規模な政党も複数参加してきた（表 0-1 および図 0-1）。

パリ和平協定後の最初の総選挙となる 1993 年制憲議会議員選挙では、フンシンベック党が第 1 党となり、ラナリットが第 1 首相、人民党のフン・センが第 2 首相を務めていた。しかし、1997 年のフンシンベック党と人民党のあいだで生じた武力衝突（七月事変）により両党の関係は逆転し、2 回目以降の国民議会議員選挙では着実に人民党が議席を獲得していった。ただし、2006 年 3 月に憲法 90 条 8 項の改正を行うまでは、大臣会議（内閣）承認に国民議会議員 3 分の 2 以上の賛成が必要であったことから⁴⁾、人民党が単独で政権を担うことは難しく、フンシンベック党と連立政権をたて、両党から 1 人ずつ共同大臣がたつなどして、各種ポストを分け合ってきた（権力分有体制）。

2006 年 3 月の憲法改正で国民議会議員の過半数の同意で内閣の成立が可能となり、共同大臣制もなくなったが、人民党とフンシンベック党の連立政権は 2013 年まで続いた。そのあいだ、フンシンベック党は、連立政権に参加することで政策的に人民党とのちがいを発揮しにくくなっていったこと、党の指導部の内紛の影響もあり、しだいに党勢を失い 2013 年総選挙ではついに国民議会での議席を失った。

2008 年総選挙では人民党が圧倒的な勝利を収めたが、2013 年総選挙では、2012 年にサム・ランシー党と人権党が合併してできた救国党が人民党の最大のラ

3) 2015 年にチア・シムが亡くなるまでは、チア・シム党首、ヘン・サムリン名誉党首、フン・セン副党首の 3 人で党を率いてきた。

4) 1993 年、1998 年、2003 年の総選挙後は、内閣承認に必要な国民議会議員 3 分の 2 の賛成票を確保することができず、連立政権のパートナーをどの党にするかということで各党が激しく対立し、しばしば政治的空白を生んできた。

表 0-1 1993 ～ 2018 年の制憲議会・国民議会議員選挙の獲得議席数の変遷

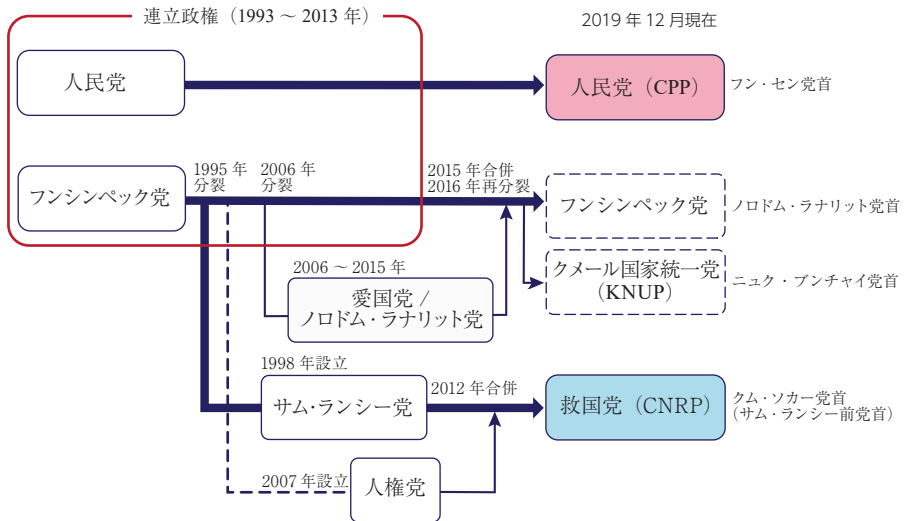
	1993 年	1998 年	2003 年	2008 年	2013 年	2018 年
人民党	51 (38.2%)	64 (41.4%)	73 (47.4%)	90 (58.1%)	68 (48.8%)	125 (76.8%)
フンシンベック党	58 (45.5%)	43 (31.7%)	26 (20.8%)	2 (5.1%)	0 (3.7%)	0 (5.9%)
サム・ランシー党	—	15 (14.3%)	24 (21.9%)	26 (21.9%)	—	—
人権党	—	—	—	3 (6.6%)	—	—
救国党	—	—	—	—	55 (44.5%)	—
その他	仏教自由民主党 10 (3.8%) 自由モリナカ闘争 1 (1.4%)	0 (12.6%)	0 (9.9%)	ノロドム・ラ ナリット党 2 (1.6%)	0 (3.1%)	0 (17.3%)
合計	120 議席	122 議席	123 議席	123 議席	123 議席	125 議席

(出所) 選挙管理委員会資料およびアジア経済研究所編『アジア動向年報』(各年刊)より筆者作成。

(注) 括弧内は有効投票数に対する得票率。

イバルとして立ちはだかり、55 議席(得票率 44.5%)を獲得した。一方の人民党は、90 議席から 68 議席へと大きく議席を減らした。その大きな理由としては、1990 年代の政治的暴力が横行していた時代を知らない若い世代が選挙権を得るようになり暴力を恐れずに救国党支持の声をあげるようになったこと、政府の影響を受けた既存のメディア以外に SNS などを通じて多角的・客観的な情報にふれる機会が増えたこと、マクロ経済レベルでの経済成長やインフラ整備の進捗といったものではなく個々の生活の豊かさを求める声に応じた救国党の公約に共感が集まったことなどが指摘される(山田 2013)。救国党の躍進と自らの党勢の後退に大きな危機感を覚えた人民党は、その後の 5 年間、さまざまな「改革」と野党勢力への締め付けを行い、救国党は苦境に立たされるなか、2018 年 7 月の総選挙を迎えた。

図 0-1 カンボジアの主要政党の変遷



(出所) 筆者作成。

第 2 節 2013 年総選挙後のカンボジア——「改革」と締め付け——

1. 2013 年からの 5 年間の動向

2013 年総選挙後の 5 年間、カンボジア政府および人民党は、さまざまな手法で救国党勢力を封じ込めてきた。救国党の解党や同党党首の逮捕、メディアや市民社会への圧力やいやがらせ行為をみかぎり、カンボジアは民主化への道を逆行しているといわざるを得ない。カンボジアの状況を、選挙が実施されているものの与党・人民党が著しく優位に立ち続けている競争的権威主義であったのが、さらに競争相手を徹底的に排除した覇権的権威主義へと移行したと指摘する先行研究もある (Morgenbesser 2019)。また、かつては人民党内での派閥の競争・対立があったのが、近年はフン・セン首相個人を中心とした体制へと変化しつつあることもしばしば指摘される (Sutton 2018)。海外メディアは、フン・セン首相を「1985 年以来権力の座につく独裁者」、「事実上の独裁」などと表現して現状を不安視す

る⁵⁾。

一方で、長年カンボジアを統治してきた人民党は、救国党やメディア、市民社会などへの圧力を強めるだけではなく、2013年総選挙で失われた支持を獲得しなおそうというさまざまな策を講じてきた。先行研究や報道では、政府・人民党による圧力や締め付けの部分に焦点を当てて議論が進められており、同時に行われてきた「改革」の側面はほぼ議論されていない。この「改革」には、政府・人民党による野党勢力への懐柔策として行われたいくつかの方策と本来的な意味での改革の両方を含む。2018年総選挙では、救国党不在という2017年11月以前とはまったく異なる条件下にあっても、消極的であれ積極的であれ、何らかのかたちで人民党を支持した人たちが相当数存在した。そのことを説明しうる背後の事情として、2013～2018年の5年間に起きた出来事を多角的に振り返っておくことは、2018年総選挙の結果を考えるために、また将来実施されるであろう選挙の行方を検討する材料としても意義がある。

政府が行った「改革」は、よりよい国造りのために絶対的に必要な改革と、支持回復の目的が重視される改革の2種類があった。前者のなかでもっとも重要な改革が、従前から大きな問題とされてきた選挙不正と疑われるような事態を引き起こさないための改革であり、どのような結果になったとしても技術的に信頼されうる選挙を行うための改革である。与野党および国内外のいずれの勢力からも、選挙の運営に関する改革の必要性には一定のコンセンサスがあり、2014年以降、さまざまな取り組みが重ねられた。2017年の地方評議会議員選挙の運営は、かつてない高評価を受けるなどの成果があった（第2章参照）。その一方で、縫製・製靴工場労働者の最低賃金の引き上げ、汚職対策や教育改革、土地所有権に関する諸問題への対処などの「改革」を行うことで、2013年総選挙で失われた人民党への支持を再獲得するための準備を進めていった。これらの「改革」は必要なのであるが、同時に人民党の支持回復という目的をより重視した改革でもあった。

5) Financial Times. 2018. “Cambodia’s democratic charade and Asia’s future: The cause of political freedom in south-east Asia is not yet lost” (30 July. <https://www.ft.com/content/8dc8e7b2-93e1-11e8-b67b-b8205561c3fe>, 2019年6月26日閲覧), BBC News. 2018. “Hun Sen: Cambodia’s strongman prime minister” (27 July. <https://www.bbc.com/news/world-asia-23257699>, 2018年6月26日閲覧), 『日本経済新聞』2018. 「逆流したカンボジア民主化」(7月30日, <https://www.nikkei.com/article/DGXKZO33593660Q8A730C1EA1000/>, 2018年6月26日閲覧) など。

さまざまな限界があったものの、その恩恵にあずかった人たちは多く存在した。以下、本節では、2013 年以降、政府・人民党がどのような取り組みによって、2018 年総選挙に向けた準備を行ってきたのかを整理する。

2. 政府が行った「改革」

(1) 与野党合意に基づく「改革」の実施

2013 年総選挙で大きく躍進した救国党は、選挙不正がなければ自分たちが勝利していたはずであると主張し、2013 年 9 月に発足した第 5 期国民議会をボイコットした。救国党からは、選挙人名簿から野党支持者の名前が消えていたり、死亡した人の名前などを使って与党支持者が重複して投票するなどの行為が容認されていたのではないか、といった主張に基づく不服が申し立てられたが、申し立てが認められることはなかった。約 1 年にわたる政治空白ののち、2014 年 7 月、救国党は人民党と和解し議会に復帰した。この時、両党の党首は、国家選挙管理委員会を憲法上独立した機関として位置づけ、与野党それぞれが推薦する同数の委員と独立委員 1 人とで構成することを軸とした選挙に関する改革を行うこと、国民議会の副議長や各委員会のポストを救国党に分け与えること、救国党によるテレビ局設置を認めることなどについて合意した。

選挙に関する改革については、この合意以降、大きな進展をみせた（詳細は第 2 章参照）。国民議会では、副議長ポストが救国党に割り振られてクム・ソカー副党首（のちの党首）が就任した。各委員会の委員長ポストも人民党と救国党とで配分された。さらに、救国党に対して国民議会の少数派代表としての立場を保証する仕組みも作られ、その代表にはサム・ランシー党首が就いた。しかし、これらの仕組みは、2015 年 11 月に過去の有罪判決を執行するためとしてサム・ランシーに逮捕状が出され⁶⁾、2017 年 9 月にクム・ソカーが国家反逆罪で逮捕されたりしていくなかで（第 2 節 3. にて後述）、消滅していった。なお、テレビ局については、

6) サム・ランシーは、2011 年 4 月に 2008 年にハオ・ナムホン外務・国際協力大臣（当時）のクメール・ルーージュ時代の虐殺への責任を追及する発言をめぐって禁錮 2 年の判決を受けていた。ほかにも複数の有罪判決を受けて海外滞在を余儀なくされていたところ、2013 年 7 月に恩赦を受け帰国した。裁判所は、2011 年 4 月の判決は恩赦の対象外であったとして、2015 年に逮捕状を発行した。

設置許可が出たものの、最終的にテレビ局の基地アンテナ設置にカンダール州の周辺住民が反対したことから実現にはいたらず、救国党はインターネット、SNS を介しての発信を積極的に行うにとどまった (Lay and Turton 2016)。

(2) 支持回復のための「改革」の例——賃金引き上げ——

人民党は、支持獲得・回復をめざすなか縫製・製靴工場労働者の月額最低賃金の引き上げを主導した⁷⁾。縫製・製靴産業は、カンボジアの主力輸出産業であるとともに、70～80万人の若い労働者が働く最大の雇用創出源でもある。彼ら自身の票および彼らの故郷にいる家族の票を考えるうえでも、縫製・製靴工場労働者は、重要な支持獲得源としてとらえられる存在である。

2013年の総選挙前の3月、月額最低賃金はすでに60ドルから80ドルへの引き上げが決定されていたが、総選挙の結果を受け、さらに2013年12月末に100ドルへの引き上げが決まった。それでも納得のいかない一部の労働者たちと、選挙不正を訴える救国党を支持する民衆の動きとが一体化し、一時は死傷者が発生するほどの混乱に陥った時期もあったが、2014年6月以降の改革で、賃金に関する不満はある程度解消された。改革のおもな内容としては、①賃金を毎年1月1日に改定すること、②賃金の決定には貧困線や物価上昇率、生産性などの根拠をもとにした議論を行うこと、③2018年までに月額最低賃金の160ドルへの引き上げをめざすこと、の3点が挙げられる。

2014年11月に新しい仕組みのなかで最初の最低賃金が議論され、労働諮問委員会は2015年1月1日から123ドルとすることを決定した。それに対して、フン・セン首相が5ドルの上乗せを要請し、最終的には128ドルへの引き上げが決定された。これ以降、毎回労働諮問委員会が決定した賃金に首相が5ドル加えるということが慣例化した。縫製・製靴工場労働者の月額最低賃金は、選挙前の2018年1月1日には目標を上回る170ドルまで引き上げられた。

フン・セン首相は積極的に工場を直接訪問し、労働者たちと交流する機会を設け、労働者の待遇改善は賃金引き上げ以外に多面的に進められた(工場訪問の様子は第3章参照)。また、2018年1月1日から国家社会保障基金(National

7) カンボジアの最低賃金については、縫製・製靴工場労働者に対してのみ、政労使による話し合いで決定されたものが適用されており、他産業はこれを参照するものの拘束はされてこなかった。

Social Security Fund: NSSF) への企業の負担が、従業員 1 人当たり給与の 0.8% から 3.4%へと増額され、労働者の労働災害保険や健康保険の仕組みが拡充されるなどの改革も行われ、働く人たち一般の待遇改善に向けた取り組みが一気に進められた。そして、2018 年 7 月には、縫製・製靴工場労働者のみならず、全業種を対象とした最低賃金法が施行された。さらに、公務員（教師を含む）・兵士に対する待遇改善も図られ、2018 年までに月額賃金 100 万リエル（約 250 ドル）を基準額とすることになった。

なお、2013 年の総選挙で躍進をした救国党が掲げていた公約には、「縫製工場労働者の最低賃金の月額 150 ドルへの引き上げ」「公務員給与の最低額の月額 250 ドルへの引き上げ」といったものが含まれていた。2018 年までに、政府の主導により、縫製工場労働者と公務員の給与は、救国党の公約と同等またはそれ以上に引き上げられたことになり、賃金引き上げが救国党独自の政治的主張として成り立たなくなっていく。

(3) 多岐にわたった「改革」の成果と限界

汚職対策や教育改革への対応、社会問題化していた土地所有権に関する問題などにおいても、いくつかの進捗がみられた。SNS で多く不満が寄せられたような事案に取り組むという、ポピュリスト的な側面もみられた。その一方で、土地問題の活動家の拘束が継続されたり、「汚職」の容疑で NGO 職員が逮捕されたり、政府の「改革」に対する姿勢は必ずしも一貫したものではなかった。結局のところ、政府・人民党の許容する範囲内での改革であり、改革の進捗や方向性が背後にある権力とのつながりに左右される側面は無視できない⁸⁾。

教育に関しては、2014 年 8 月、12 年生修了試験（高校卒業試験）からのカンニングや教師への賄賂など、多様な不正の一掃を図ろうとして、試験の監視を厳格化した。その結果、例年は合格率が 80%近いところ、27.5%まで落ち込むという事態が生じた。その後、生徒たちもカンニングをしないで通常の試験勉強による準備をするようになり、2018 年 8 月の試験では合格率は 67%まで改善した。同時に、公務員の給与引き上げによって教員の待遇を改善し、教育現場での賄賂など

8) Un and Hughes (2011) は、保健、水道、司法、天然資源管理をめぐるガバナンス改革の行方を分析するなかで、改革がうまくいった局面でも、ガバナンスが近代化されたわけではなく、旧来の人間関係や利益関係の文脈が強く働いていることを指摘する。

の不正をなくすよう働きかけた。一方で、教育改革の一環としての現代史が積極的に教えられるようになったことについては、その政治的な側面も指摘される（第3章参照）。

土地所有権をめぐる諸問題は、2000年代を通じてもっとも深刻な社会問題のひとつとなってきた。2013年総選挙前の時期から、学生ボランティアを動員した土地登記の加速化、活動実態をとまわらない経済土地コンセッション（Economic Land Concession: ELC）の取り消し、貧困層への社会的土地コンセッションによる土地分配などが行われてきた。2013年以降も、このような動きは継続され、2016年3月の内閣改造でチア・ソバラ国土管理・都市計画・建設大臣が就任して以降は、土地所有権に関する不服を受け付ける窓口を省内に設置したり、少人数のユニットを結成して各地での問題解決にあたるなどの試みが行われた。長年解決できずに膠着していたコックコン州のサトウキビ・プランテーション開発にかかる立ち退きについても、2018年3月に住民への補償問題などの解決を宣言した（Soth 2018）。国土管理・都市計画・建設省は、2017年に208件、2018年に364件もの問題案件を解消したと評価している（Sen 2018）。ただし、その一方で、プノンペンのコック湖地域での立ち退きに反対する活動家として知られるテープ・ヴァニーは、2016年8月に逮捕されて以来、選挙後の2018年8月に釈放されるまで、約2年間に刑務所で過ごすなど、影響力の強い活動家たちに対する政府の強硬な姿勢がかわることはなかった。

犯罪行為を行った富豪や高級官僚が不処罰のまま放置される傾向についても、取り締まるケースが相次いだ。たとえば、2015年には、2012年にバベットのマンハッタン経済特区内で抗議活動を行っていた労働者に対して発砲した元バベット市長が逮捕されたり、2014年に実業家の暗殺を教唆しベトナムに逃亡した国防省職員が逮捕された。さらに、この事件を担当していたプノンペン都裁判所長が多額の賄賂を受け取っていたことや別の事件の押収品を横流ししていたために2015年4月に逮捕され、不処罰の文化を断とうという動きが本格化したかにみえた。しかし、他方では、2016年3月にクム・ソカー救国党副党首と女性の電話での会話の盗聴音声流出してスキャンダルとして報じられた際、相手の女性に対して金銭的サポートを申し出た NGO 職員らが、金銭の提供により虚偽の証言をさせようとしたなどの理由で、反汚職法違反に問われ逮捕された。このことは「汚職」の定義の恣意的な運用の可能性があるという印象を強く示すこととなった。

3. 「合法的な手法」による野党封じ

(1) 救国党との関係の変化

2013 年選挙後の救国党のボイコットによる膠着状態の後、2014 年 7 月の救国党と人民党の合意によりはじまった一時的な「対話」路線は、フン・セン首相とサム・ランシー党首が家族を交えての会食会を開くなど、順調な滑り出しのようにみえた。首相は、公的な場で繰り返し「対話」による与野党の協力路線を強調したが⁹⁾、一方で、野党・救国党に対する手綱を緩めることはなかった（表 0-2）。2015 年 11 月にはサム・ランシー党首に逮捕状が発行され⁹⁾、サム・ランシーは以後事実上の海外亡命生活を送る。2016 年 3 月にクム・ソカー副党首の電話音声流出事件（既述）では、会話内容が売春斡旋関与の疑いがあるとしてプノンペン都裁判所からの召喚を受けたクム・ソカーが⁹⁾、これを拒絶したことで逮捕状が出され、最終的に恩赦が出るまでの約 6 カ月にわたって党本部に立てこもることとなった。この事件に関して人権 NGO 職員らが反汚職法に反した証人への贈賄の疑いで逮捕されたのみならず、さらに彼らの釈放を求める抗議活動中に著名な活動家のテープ・ヴァニーを含む複数の活動家が逮捕された。

2016 年末、政党法改正の議論が本格化しはじめ、党首が有罪判決を受けた場合に政党の解党を命じることができる仕組みが導入される可能性が出てきた。すでに有罪判決がでているサム・ランシーを党首とし続けることの危険性を考慮し、2017 年 3 月、クム・ソカー副党首が党首に就いた。政党法は 2017 年中に 2 度にわたって改正された。1 度目の改正は 2 月 20 日に、2 度目は 7 月 10 日に、救国党所属議員が欠席した国民議会で可決された。改正法では、重罪を犯した者が党首や執行部といった重要ポストに就くことを禁じ（18 条）、内務省が憲法や政党法などに違反する政党の解党を最高裁判所に求めることができ（34 条、38 条）、最高裁判所が規定に違反する政党の活動を 5 年間停止させたり、解党を決定する（44 条）ことが規定された。また、サム・ランシー前救国党党首が海外から影響を及ぼすことを防ぐために、重罪を犯した者が政党活動に関与することを禁じる条項

9) 議員は不逮捕特権を有するはずであるが、カンボジアの野党（主に救国党）議員は、しばしば逮捕されてきた。重大な案件の場合は、議会での決議により不逮捕特権が剥奪されうることから、野党議員にとっての不逮捕特権は有名無実になっている。

表 0-2 2013 ～2018 年の与野党関係関連年表

2013 年 7 月 28 日	2013 年総選挙
2013 年 12 月～2014 年 1 月	縫製工場でのストライキ多発にともない緊張高まる。1 月以降、 プノンペン都での集会に許可が下りなくなる
2014 年 7 月 15 日	救国党が集会を強行。警備員への暴力事件発生し、ムー・ソクフオ国民議会議員らを含む 11 人が逮捕
2014 年 7 月 22 日	与野党合意成立
2015 年 8 月 15 日	サム・ランシー党上院議員ベトナム国境に関する公文書偽造の疑いで 逮捕
2015 年 7 月 13 日	国民議会、NGO 法可決（救国党欠席、8 月施行）
2015 年 11 月 13 日	プノンペン裁判所、2011 年の名誉毀損事件に関連してサム・ランシー 党首への逮捕状を発行
2016 年 3 月～	クム・ソカー副党首の女性スキャンダル問題に関して、NGO 職員らが汚職 容疑で逮捕される。クム・ソカーは裁判所の召喚命令を拒否し、5 月から 12 月の あいだ、党本部軟禁状態におかれる
2017 年 2 月 20 日	1 回目の政党法改正
2017 年 3 月 2 日	クム・ソカーが救国党党首に就任
2017 年 6 月 4 日	地方評議会議員選挙
2017 年 7 月 10 日	2 回目の政党法改正
2017 年 9 月 3 日	クム・ソカー救国党党首逮捕
2017 年 9 月 4 日	<i>The Cambodia Daily</i> 廃刊
2017 年 11 月 16 日	最高裁判所、救国党の解党を命じる判決
2017 年 11 月 17 日	アメリカ政府、選挙関連の支援を停止
2017 年 12 月 6 日	アメリカ政府、カンボジアの一部政府高官に対するビザ発給停止
2017 年 12 月 12 日	EU、カンボジアの選挙関連の支援を停止
2018 年 7 月 29 日	2018 年総選挙投票日

（出所）*The Phnom Penh Post*, *Khmer Times* などの新聞情報をもとに筆者作成。

（6 条 6 ～ 8 項）も、2 度目の改正時に盛り込まれた。

政党法改正後の 2017 年 9 月、クム・ソカーがアメリカの支援を得て違法に国家転覆をはかろうとしたとして逮捕された。そして、11 月に最高裁判所は救国党に解党命令を下した。これにともなって、救国党の政治家 118 人の政治活動も停止され、救国党が有していた国民議会の議席や地方評議会での議席はすべて人民党やフン

シンパック党などに分配された。一連の動きは、ライバル政党をなりふり構わず解党させるという非民主的なものではあったが、時間をかけて新たな法律をつくり用意周到に適用したということは、国内外から巻きあがるであろう非難に対して、説得的であるか否かは別として、政府として「民意に基づく手続きを踏んだ判断である」と正当性を主張するためのステップであったと考えられる。

(2) メディアや NGO との関係

救国党以外にも、政府に批判的な立場をとるメディアや NGO/ 活動家たちへの風当たりは、総選挙が近づくにつれて強まっていった。

2017 年地方選挙後、フン・セン首相は、選挙監視を主導する NGO が「結社および非政府組織に関する法」（2015 年 8 月施行、通称「NGO 法」）の求める中立性を遵守していないと非難した。そのため、2013 年総選挙および 2017 年地方選挙で「カンボジアの自由で公正な選挙のための委員会」（Committee for Free and Fair Elections in Cambodia: COMFREL）と「カンボジアの自由で公正な選挙のための中立・公平委員会」（Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Elections in Cambodia: NICFEC）を中心として 40 団体らが協力して選挙監視活動を展開した「シチュエーションルーム」は¹⁰⁾、2018 年総選挙では活動ができなくなった。

メディアに対しては、多額の税金の納付を求められた老舗の英字新聞社 *The Cambodia Daily* が、2017 年 9 月に廃刊に追い込まれた。アメリカの支援を受けてカンボジアの情報をクメール語でカンボジア国内と世界とに発信してきたラジオ局ラジオ・フリー・アジア（Radio Free Asia: RFA）やボイス・オブ・アメリカ（Voice of America: VOA）のプノンペン支社も閉鎖され、これらのラジオ番組を放送していたカンボジア資本のラジオ局も、情報省に必要な許可をとっていなかったとして閉鎖もしくは一時閉鎖された。さらに、インターネット上の言論の監視も進み（第 3 章参照）、2018 年総選挙の投票日前後には、RFA、VOA のほかに、大手英字新聞プノンペン・ポストを含む 17 の独立メディアのウェブサイトへのカンボジア国内からのアクセスが制限された。

10) 2013 年総選挙時のシチュエーションルームの活動が画期的であったことは、上村（2013）を参照。

(3) 人民党の危機感

このように強硬手段をとらざるをえなかった背景には、人民党の危機感がある。この危機感は、2013年総選挙での大幅な議席数後退ではじまり、2017年6月の地方評議会（クム・ソソカット評議会¹¹⁾）選挙の結果でさらに深刻なものとなった。政党法の2度目の改正が議論されたのは地方選挙後であり、メディアへのより強い締め付けもはじまった。

2017年6月の地方評議会選挙のプロセス自体は比較的平穏かつ公正に行われた¹²⁾。人民党は、得票率50.8%で、6503議席（全議席の56.2%）、1156のクム・ソソカット長ポストを確保した。一方の救国党は、得票率43.8%で、5007議席（全議席の43.3%）、489のクム・ソソカット長ポストを確保した。救国党の得票については、前回の2012年地方選挙時にサム・ランシー党と人権党の合計得票率30.7%と比較すると大きく伸びたが、2013年総選挙時の得票率44.3%には及ばなかった。人民党は、2012年の得票率61.8%よりも大幅に後退したが、2013年総選挙のときに人民党の得票が少なかったコンボンチャーム、コンボンスプー、カンダール、プレイヴェーン、プノンペン各地では一定程度盛り返していた。しかし、獲得できたクム・ソソカット長のポストが全体で1592から1156へと大幅に減少したことは、国家機構の末端までをコントロールしてきた人民党にとって、より危機感を高める契機となった。これ以後、急速に救国党への姿勢を硬化させるとともに、メディアや活動家への姿勢もより厳しいものとなっていった。

(4) 「色の革命」を警戒する政府

選挙結果に対する危機感に加え、政府は2015年ころから「色の革命」、すなわち民衆による抗議活動などによる政権交代をめざす動きに対する警戒感も示しており、「色の革命」を呼びかける若者が逮捕されるような事態も起きた（第3章参照）。政府が2018年2月に公開した文書「カンボジアの政治情勢白書：法の支配と民

11) 三層構造となっている地方制度のなかで、州-郡の下におかれるのが「クム」（英語では Commune と訳されている）、州-市の下、もしくは首都-地区の下におかれるのが「ソソカット」である。得票数1位の政党が、クム・ソソカット長のポストを得る。

12) 選挙人名簿の改革などを受けた最初の選挙であり、そのプロセスについては高評価を得た（第2章参照）。

主プロセスの強化」によると、アラブの春など世界各地での「色の革命」が民主主義や人権遵守の文脈でもはやされてきたものの、それは背後にいる外国勢力が武力を用いずに他国を侵略する手法・戦略となっており、人びとの本当の意味によるものではないと主張する（大臣会議官房 2018）。大国に操られた野党やいくつかのメディアによって人びとが煽られた結果、内戦の再発や国の混乱につながりうるとして、カンボジアにそのような考えが広まることへの警戒感をあらわにしている（Mech and Chen 2018）。大臣会議のウェブサイトには、ほかにも他国の事例を挙げ、「色の革命」がいかに危険なものであるかを説明する動画も公開されている¹³⁾。実際の脅威の有無を具体的に証明することは難しいが、政府は強権的な姿勢を正当化するための理由づけとして、「色の革命」の危険性を繰り返し指摘している。

第 3 節 カンボジアを取り巻く国際環境

カンボジアは内戦期からパリ和平協定までの 1970 年代から 1980 年代にかけて国際社会・地域社会から孤立した時期が長くあったことから、パリ和平協定以降、国際社会・地域社会に復帰し、経済統合に参加していくことに積極的に取り組んできた。その成果が、1999 年の ASEAN 加盟であり、2004 年の WTO 加盟であった。また、1991 年以降、多くの国々や国際機関からの援助を受けるなかで、たびたび人権状況やガバナンスの問題を理由として欧米諸国から非難を受けたり、援助を凍結されたりしてきた。これらの人権やガバナンスへの要請に対して、カンボジア政府は反発しつつも、援助に依存する現状から国際社会の声を全く無視することは難しかったために、最終的には逮捕していた活動家や政治家に対して恩赦を出して釈放するなどの対応をみせてきた¹⁴⁾。

しかし、国際社会からの声によってカンボジアの人権やガバナンスの状況が飛躍的に改善されたということではなく、人権やガバナンス、透明性などを示す国際的

13) 大臣会議のウェブサイトには “Lesson from Colour Revolution in Yugoslavia and Serbia which USA dictated Kem Sokha to implement in Cambodia have crossed the red line” (2018 年 11 月 16 日) などの動画が公開されている (<http://pressocm.gov.kh/en/archives/19488>, 2019 年 1 月 14 日閲覧)。

14) たとえば、2005 年 12 月に人権活動家、NGO 関係者らが相次いで逮捕されたことがあったが、2006 年 1 月、米国国務次官補のブノンベン来訪後に全員が釈放された。

な評価は、長年低い次元に停滞してきた。自由度指標は 2002 年以来、5.5 点（7 点が非自由、1 点が自由で評価）の「Not Free」の評価を継続しており（Freedom House）、報道の自由度も 2013～2018 年のあいだ、180 カ国中 128～144 位を推移している（World Press Freedom）。援助を供与する側が、結果的に強権的な体制を容認してきたことが、いつまでも改善されない人権状況を温存してきたのではないかとの批判も絶えない。一方で、カンボジア政府・人民党にとっては、政治的安定を保っていくこと、それをもとに経済発展を達成していくことこそが重要な課題と認識されており、そのためには強権的な手法をとることも辞さないというのが基本姿勢であった。国際社会からの声は、自分たちが許容できる範囲に限って、時と場合に応じて受け入れてきたのが実情である。

表 0-3 カンボジアへの ODA（実行ベース、100 万米ドル）

	2014	2015	2016	2017 (Est)	2018 (Proj)
国際関係	294.4	254.3	231.5	344.6	301.6
EU / EU 諸国	200.6	168.7	169.8	224.6	111.6
その他二国間	719.6	690.0	562.6	554.2	537.2
オーストラリア	64.9	55.9	51.9	56.3	41.3
カナダ	5.7	3.8	3.0	1.6	0.7
中国	347.8	339.4	265.3	223.5	251.4
日本	111.4	110.4	119.7	126.4	168.0
ニュージーランド	6.0	4.9	4.0	5.3	5.5
韓国	80.3	61.7	31.9	51.2	24.6
スイス	11.8	13.0	15.8	13.8	10.0
アメリカ	91.6	101.0	71.1	76.0	35.7
NGO	230.7	237.7	250.3	211.3	122.7
パイプラインプロジェクト				14.2	147.2
総計	1445.2	1350.7	1214.2	1348.9	1220.3

（出所）CDC/CRDB 2018。

2000 年代半ばごろから、中国からの援助が急増し、2010 年以降は二国間援助国のなかで日本にかわり中国が第 1 位となっている（表 0-3）。国道、灌漑設備などの大規模インフラや、大臣会議建物などの重要な施設、東南アジア競技会開催のためのスタジアム建設などへの支援が積極的に展開された。中国からの援助は拡大し続けており、2015 年にはじまった「一帯一路」構想を通じたプロジェクトにもカンボジアは積極的にかかわっている。また、援助以外にも、大規模投資プロジェクトや多くの縫製工場の進出、大量の中国人観光客などをとおして、カンボジア経済への中国からの貢献は年々大きなものとなっている。

フン・セン首相は常々、「中国からの援助は西側からの援助と異なり、条件がないからとても助かる」という趣旨の発言を繰り返してきた。中国は、中国の核心的利益にかかわるようなイシューについては、カンボジア側の意思決定に何らかの影響を及ぼしてきた（Blake 2019, 初鹿野 2018）。たとえば、プノンベンに逃れたウイグル人難民を北京に送還したり（2009 年）、南シナ海問題で揺れる ASEAN 外相会議にて議長国だったカンボジアに中国の立場を代弁させたり（2012 年）、カンボジアで逮捕された中国語での電話詐欺事件容疑者の台湾出身者を北京に送還したり（2016 年）といった出来事が挙げられる。カンボジアの内政そのものについては、基本的に黙認を貫いており、欧米諸国や国際機関のようなかたちでの要望を表に出すことはしてこなかった。このことは、従来の国際社会からの要請に耳を傾ける必要性を、相対的に低くしていったと考えられる。

カンボジアの野党勢力への強権的な対応によって「民主主義が後退した」として、欧米諸国との関係は冷え込んだ。とりわけ、EU はカンボジアの輸出産業である縫製・製靴品の EU 向け輸出を支える特惠関税「武器以外すべて」（Everything But Arms: EBA）の適用をとりやめる検討を開始した（その後の動向については第 4 章参照）。アメリカは一部の政府高官へのビザ発給とりやめや資産凍結を通告した。カンボジア政府は、これらを「内政干渉である」として徹底的に非難し続けた。一方で、中国は黙認を貫いた。日本は、状況に憂慮の姿勢を示しつつ、対話を続けることで変化を促すという立場から、選挙関係の支援を継続した。

第4節 本書で扱う論点

本書では以下の4章によって、2018年総選挙の結果と、その前後に政府が行ってきた「改革」の内容と実態、それにともなう社会環境の変化を考察する。

第1章では、2018年総選挙に参加した諸政党の主張をまとめつつ、選挙結果を概観する。20政党が参加したが、与党・人民党が圧倒的な得票数で勝利した。多くの野党が知名度やキャパシティが劣るなか、選挙に参加できなかった救国党がボイコットを訴えたことから、「選挙に行くか行かないか」が焦点となり、政策的議論は盛り上がらなかった。一方で、かつてないほどの無効票が発生したのは、投票に行ったものの投票したい政党がなかった人々が投じた票が一定数あったからであり、救国党の影響が観察された。

第2章では、2014年の与野党合意でもっとも重要な合意となった選挙に関するさまざまな改革についてまとめる。負けても結果を受入れることができるだけの公正・公平な仕組みをつくるべく、技術的な側面での支援が積極的に行われた。選挙管理委員会の構成などの改革が行われたうえで、選挙人名簿の見直しなどが行われた。道のりは長いが、選挙運営に関しては、明らかな改善がみられたことは、特筆すべき出来事である。

第3章では、2013年総選挙を支えた若者たちに対して、人民党や政府が2018年総選挙までにどのような手段を講じてきたのかを考察する。若者たちをターゲットにした懐柔策と締め付けとを組み合わせた多面的な取り組みが行われてきたことが指摘される。SNSでの発言の監視や大学での政治活動禁止などを通じた締め付けが行われた結果、2018年の総選挙は静かな選挙となった。また、内戦の歴史を知らない世代が増えている現状に対して、現代史の教育を重視するなかで、フン・セン首相を英雄視するかのような取り組みが進んでいる点も、若者たちを取り巻く環境の変化として注視される。

第4章では、2018年選挙後に起きた出来事について概説する。選挙直後から、人民党および政府は救国党や野党勢力に対して懐柔策を展開している。しかし、それは結局、救国党の結束に揺さぶりをかけるものであり、民主化とは異なる方向のものであったといわざるを得ない。新しく成立した内閣は、閣僚も政策も、2016

年に成立した内閣を引き継いだものとなっている。人民党と政府は、継続性と安定性を生かして次の選挙に向けて地ならしをしていくこととなる。そのなかで、EBA の適用問題の行く末など、国際社会からの信頼回復がどのように実現しうるのか懸念される。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 上村未来 2013.「2013 年カンボジア総選挙における市民社会の戦術転換（特集 1 カンボジア国家建設の 20 年）」『アジア研ワールド・トレンド』No.219: 12-15, アジア経済研究所.
- 初鹿野直美 2018.「(アジアに浸透する中国)「中国化」するカンボジア」IDE スクエア, アジア経済研究所 ([https:// www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2018/ISQ201820_023.html](https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2018/ISQ201820_023.html)).
- 山田裕史 2013.「変革を迫られる人民党一党支配体制（特集 1 カンボジア国家建設の 20 年）」『アジア研ワールド・トレンド』No.219: 4-7, アジア経済研究所.

<英語文献>

- Blake, D. J. H. 2019. “Recalling hydraulic despotism: Hun Sen’s Cambodia and the return of strict authoritarianism.” *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 12(1), 69-89.
- CDC/CRDB (the Cambodian Rehabilitation and Development Board of the Council for the Development of Cambodia) 2018. “Development Cooperation and Partnerships Report.”
- Croissant, Aurel 2016. “Electoral Politics in Cambodia: Historical Trajectories, Current Challenges, and Comparative Perspective.” Konrad Adenauer Stiftung.
- Lay Samean and Shaun Turton 2016. “Kandal nixes CNRP television antenna.” *The Phnom Penh Post*. 17 May (<https://www.phnompenhpost.com/national/kandal-nixes-cnrrp-television-antenna>). 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- Mech Dara and Daphne Chen 2018. “Government unit publishes 132-page treatise on threat of ‘colour revolution.’ ” *The Phnom Penh Post*. 14 February (<https://www.phnompenhpost.com/national-politics/government-unit-publishes-132-page-treatise-threat-colour-revolution>). 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- Morgenbesser, Lee 2019. “Cambodia’s Transition to Hegemonic Authoritarianism,” *Journal of Democracy*, Volume 30, January 2019.
- Soth Koemsoeun 2018. “Koh Kong land dispute solved, ministry says.” *The Phnom Penh Post*. 23 March (<https://www.phnompenhpost.com/national/koh-kong-land-dispute-solved-ministry-says-0>). 2019 年 8 月 30 日閲覧).

Sen David 2018.” Increase in land dispute resolutions.” *Khmer Times*. 25 December (<https://www.khmertimeskh.com/50562633/increase-in-land-dispute-resolutions/>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).

Strangio, Sebastian 2014. *Hun Sen's Cambodia*. Silkworm books.

Sutton, J. 2018. “Hun Sen's Consolidation of Personal Rule and the. Closure of Political Space in Cambodia,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 40, No. 2, August 2018. ISEAS - Yusuf Ishak Institute.

Un Kheang and Caroline Hughes 2011. “The Political Economy of “Good Governance” Reform,” in *Cambodia's Economic Transformation*. Edited by Caroline Hughes and Kheang Un. NIAS Press.

<クメール語文献>

Tisdeikar konak rothamontri (大臣会議官房) 2018. “Sievphov sa sdeipi sthan karn noyoubay nov kampuchea — kar pongrueng niterodtha ning damnaeur kar lothibrocheathibateyy (カンボジアの政治情勢白書：法の支配と民主プロセスの強化)” (<http://pressocm.gov.kh/archives/23910>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).